

DISERTACION DEL RECIPIENDARIO DEL PREMIO BOLSA DE CEREALES 1989

Ing. Agr. FEDERICO G. DUSSEL

LOS ACUERDOS MULTILATERALES DE GRANOS

Las crisis que repetidamente afectaron al Comercio Internacional de Granos dieron lugar a reiterados esfuerzos en busca de soluciones, que no siempre fueron logradas, aun así fuera en forma parcial. Ya en 1927 se produce una primera inquietud al convocarse una Conferencia Económica Internacional en Ginebra que trató temas preocupantes vinculados al comercio de productos agrícolas.

Pero fue la crisis del año 30 la que ocasionó un disloque en el comercio internacional unida a una gran cosecha que deprimió severamente los precios —alrededor de u\$s 30 la tn. de trigo— pero que también afectó el poder adquisitivo de los países importadores, al limitarse severamente la financiación para las compras.

Con una producción de alrededor de 150 millones de tns. el comercio mundial de trigo cayó a 10 millones, frente al volumen de 25 millones registrados diez años antes.

La reducción en el precio antes señalada y la drástica disminución de la demanda, lógicamente se hizo sentir en el mercado argentino en los tres principales granos producidos en la época: trigo, lino y maíz los que en el término de un año vieron reducida su cotización de 10,95 a 4,90 en el trigo, de 19,56 a 10,10 en el lino y de 6,80 a 3,32 en el maíz.

La situación creada fue de tal gravedad que los gobiernos se sintieron obligados a intervenir, iniciándose así

una era de intervenciones estatales que con diferentes matices perdura aún.

La Argentina no escapó a esta fiebre intervencionista que comenzó en 1933 con la creación de la Junta Reguladora de Granos por decreto N° 31864, organismo que funcionó en la órbita del Banco de la Nación Argentina. De allí en más se produjeron muchos cambios, tanto en aspectos jurisdiccionales como filosóficos de la intervención, al punto que considero que nuestro país no es un ejemplo para el mundo, pues los continuos cambios producidos no han respondido siempre a cambios de gobierno, sino simplemente a nuevos libretos de la autoridad de turno.

En la misma época en Canadá quiebran los "pools" que actuaban en las principales provincias productoras, creándose en 1935 el Canadian Wheat Board y el mismo año, una entidad similar en Australia.

También en Estados Unidos comienzan a apreciarse cambios significativos; a nivel provincial se inicia la actividad de la C.C.C. que en 1949 adquiere fisonomía federal luego de sufrir varios embates legales, hasta que ese año recibe el espaldarazo del Congreso.

En Europa, en las postrimerías de la década del '50 nace la Comunidad Europea cuyo reglamento de granos comienza a aplicarse en 1978 con los resultados ya conocidos, provocando montañas de excedentes debido a la influencia de altos precios de apoyo a la producción y consecuentemente

elevados subsidios a la exportación a terceros mercados.

La réplica de los Estados Unidos a tal política no se hizo esperar y prontamente lanzaron su Programa de "Acrecentamiento de las Exportaciones", que desde su lanzamiento en junio de 1985 ha significado acuerdos por 72,4 millones de tns. de trigo, 2.829 millones de tons. de harina y 8.235 millones tns. de cebada.

El programa, que en su origen estaba destinado a competir con la Comunidad en el área del Mediterráneo, se extendió paulatinamente a otros países como China y la Unión Soviética que se vieron así beneficiados por compensaciones que a veces alcanzaban los u\$s 40 por tn. y que, en la actualidad oscilan entre 8 y 12.

No es de extrañar pues, que ante esas prácticas que poco o nada tienen que ver con una sana competencia comercial se haya convocado una conferencia en el seno del GATT, conocida como Rueda Uruguay, que previamente motivó una ardua discusión sobre los temas a incluir en la misma.

Pero con propósito de ordenar mi exposición es conveniente seguir cronológicamente las tratativas realizadas y los acuerdos suscriptos, a partir de la crisis del año '30.

En 1931 se celebraron dos conferencias internacionales de trigo, (una en Roma en marzo y otra en mayo en Londres) sobre la base de cuotas de exportación que fracasaron al no lograrse acuerdo sobre las cuotas y sistema de control.

En agosto de 1933 se realiza en Londres la tercera conferencia, que culmina con la firma del primer acuerdo de trigo por dos años por parte de cuatro países exportadores y 18 importadores estableciéndose un Comité Asesor. Este acuerdo preveía también cuotas de exportación pero fracasó al año al exceder un país exportador la cuota que tenía asignada; no obstante siguió funcionando el Comité Asesor.

Durante los años agrícolas 1934/35 a 1936/37 Estados Unidos se convirtió en importador neto como consecuencia de severas sequías que afectaron los cultivos y fuertes ataques de roya.

Restablecidas las condiciones climáticas y ya en el curso de 1939, el mencionado Comité Asesor dispuso la creación de un Comité Preparatorio, con la misión de confeccionar las bases de un Proyecto de Acuerdo, interrumpiéndose su labor al estallar la segunda guerra europea.

No obstante la guerra muchos países continuaron con el propósito de contar con un Acuerdo de Trigo. Tan es así, que Argentina, Australia, Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido se comprometieron a reunirse una vez finalizada la conflagración a fin de reanudar las tratativas, concretándose éstas en 1948 con la firma de tres países exportadores y 33 importadores.

El Senado de los Estados Unidos no ratificó este acuerdo, por lo que un año después se realizó en Washington una nueva conferencia que finalizó con éxito, con la firma del Acuerdo Internacional del Trigo 1949 por parte de 41 miembros que representaban a 4 países exportadores (Canadá, Australia, Francia y Estados Unidos) y 37 importadores.

Este acuerdo fue firmado por el término de 5 años, y tuvo carácter de contrato multilateral con un precio máximo de u\$s 1,80 por bushel (66,13 por tn.) y uno mínimo de 1,50 (52,11 por tn.) con reducciones de 0,367 dólares cada año. Además el acuerdo preveía compras por cantidades ciertas y previsiones con respecto al mantenimiento de stock, para asegurar el abastecimiento a los signatarios.

En la renovación del Acuerdo en 1953, las negociaciones giraron especialmente alrededor del precio, lográndose un máximo de u\$s 2,05 por bushel (75,32 por tn. y un mínimo u\$s 1,55 (56,95 por tn.).

En todos los casos la base del precio se estableció en función de la calidad máxima de los trigos, es decir el entonces conocido como Manitoba N° 1 con ajustes del precio en función del valor del oro, puesto en los puertos canadiense de la región de los lagos (Port Arthur/Fort William) pudiendo las partes convenir precios menores de acuerdo al tipo de trigo contratado. Los importadores en lugar de compras ciertas, comprometían porcentajes de sus compras comerciales.

Convenios de estas características rigieron prácticamente hasta el Convenio del año 1962 inclusive, fecha en que se produjo un profundo cambio a raíz de negociaciones ocurridas en la Rueda Kennedy.

La Argentina comenzó a ser miembro del Acuerdo recién en 1959 y la vigencia del Acuerdo del año 1962, con un máximo de u\$s 2,025 por bushel (u\$s 74,40 tn.) y un mínimo de u\$s 1,625 por bushel (559,70 u\$s por tn.) fue extendida dos veces mediante la firma de protocolos, para dar lugar a que de la Rueda Kennedy surgieran bases aceptables para un nuevo Acuerdo.

Ello ocurrió el 30 de junio de 1967 al finalizar la rueda con la firma de 11 países de un denominado "Memorandum de Acuerdo", entre los que se contaban la Argentina, Australia, Canadá, Estados Unidos, Dinamarca, Finlandia, Japón, Noruega, Suecia, Suiza, el Reino Unido y la Comunidad Económica Europea por sus países entonces miembros.

El memorándum de Ginebra estaba formado por dos denominadas "Convenciones"; una de Granos y otra de Ayuda Alimentaria. Se decidió adoptar el término "granos" porque el cumplimiento de las obligaciones de la Convención de Ayuda Alimentaria podía ser cumplida con trigo u otros cereales aceptados por el país beneficiario o en su defecto en dinero, o a través del Programa de Alimentos de la F.A.O., a cuyos efectos el tonelaje comprometido se calculaba a razón de u\$s 1,73 por bushel.

La contribución total para la ayuda Alimentaria ascendió a 4,5 millones de tns. participando nuestro país con 23.000 tns. cifras que fueron incrementándose a 7,6 millones y 35.000 tns., respectivamente, en 1980.

La contribución argentina ha sido orientada habitualmente a Bolivia y Paraguay siendo el gasto de las donaciones solventado por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En cuanto a la Convención de Granos, ésta partía de un complicado sistema de precios mínimos y máximos, según tipos y calidades, incluyendo en algunos casos garantías protéicas, cálculos de fletes y contrafletes para

arribar así, a determinados valores F.O.B.

El trigo argentino fue asimilado al duro colorado de invierno de los Estados Unidos sin garantías de proteínas, pero con la particularidad de que nuestro trigo tenía dos valores F.O.B., uno para los embarques con destino a países del Pacífico y otro para el Atlántico. Para el primero había que considerar como destino final el puerto de Yokohama en Japón.

El precio mínimo y máximo para el trigo duro colorado de invierno de los Estados Unidos se estableció en 1,73 y 2,13 por bushel respectivamente (u\$s 63,56 y 78,26 por tn.) con precios mayores para trigos de calidad y garantía protéica y cálculos adicionales según destinos (países del área del Pacífico).

La Administración del Convenio estuvo en manos de un Consejo con participación de todos los signatarios, el que debía reunirse no menos de dos veces al año, un Comité Ejecutivo que se reunía mensualmente y un Comité de Precios que seguía la marcha de los precios que le comunicaban los signatarios.

Las decisiones se adoptaban por consenso, no llegándose en ningún caso a la votación, sistema que era muy particular en relación a otros organismos internacionales.

Los países exportadores contaban con 1.000 votos en conjunto e igual número los importadores pero con disposiciones expresas para que en ningún caso la unión de dos exportadores o dos importadores les diera mayoría. La distribución de votos entre exportadores o importadores se hacía en reuniones separadas y el número de votos de cada miembro estaba vinculado con la cuota anual que debía abonar para sostener el presupuesto del Convenio, procedimiento que prácticamente constituía un freno para los países de menor grado de desarrollo. La Argentina ha contado con 110 votos dentro del total de los 1.000 asignados a los exportadores.

El Acuerdo Internacional de Granos (I.G.A.) cuenta con una Secretaría poco numerosa pero muy capaz y efectiva; además de producir excelentes informes mensuales sobre trigo, gra-

nos forrajeros y arroz, con abundantes estadísticas de precios embarques y fletes y de resumir las decisiones políticas adoptadas por los principales países, edita trabajos especiales realizados por la Secretaría sobre puertos y estudios sobre demandas de granos a corto y mediano plazo.

En síntesis, provee una información muy útil elaborada por personal muy vinculado a la actividad comercial internacional.

A poco de iniciada la vigencia del acuerdo del '67 se notaron dificultades en su aplicación por el cambio de la administración de los Estados Unidos la que interpretó que los valores fijados en el convenio eran "indicativos" y no firmes.

El convenio de 1967 que entró en funcionamiento por tres años el 1º de julio de 1968 sufrió de esta manera un primer tropiezo al no respetarse los precios, agravándose en años sucesivos por otras medidas como por ejemplo, por un lado, la reducción del área de siembra que en Canadá representó alrededor del 50 %, la decisión de desnaturalizar 4 millones de trigo para usarlo como forraje en la C.E.E. y la suspensión de la convertibilidad del dólar en oro (quiebra del sistema de Bretton Woods) y por el otro, el aumento de las compras de China y la Unión Soviética, que dio lugar a una gran restricción en la oferta mundial de granos.

La situación llegó a tal extremo, en momentos que el mundo se veía afectado por una crisis energética que cuatuplicó los precios del petróleo, que los Estados Unidos impuso un control sobre sus exportaciones de soja y previa autorización para exportar trigo y otros granos sobre determinados volúmenes y las Naciones Unidas convocaron en 1974 la Conferencia Mundial la Alimentación que recomendó encarar el problema de la seguridad alimentaria y que se aumentaran los programas de ayuda.

En respuesta a esta resolución el consejo del I.G.A. creó un grupo de trabajo para discutir la posibilidad de promover reservas internacionales de granos.

Este grupo luego de múltiples reu-

niones elaboró un texto provisional que serviría de base para encarar nuevas negociaciones en Ginebra bajo la presidencia del Embajador Dunkel, hoy Director General del GATT.

La filosofía del proyecto era totalmente novedosa pues el propósito consistía en manejar los precios internacionales a través de reservas nacionales coordinadas internacionalmente. A tal efecto cada país constituiría una reserva cuyo monto se negociaría, la que sería volcada al mercado según los precios vigentes, como medio de aumentar o reducir la oferta y consecuentemente influir en los precios.

En otras palabras, en momentos de precios bajos el grano no sería ofrecido pero si acumulado y con precios más elevados se haría lo contrario.

El mecanismo utilizado como guía para acumular o liberar las reservas sería el promedio de cotización de siete trigos comercializados en el mercado, cuyo conjunto se denominó "Canasta".

La Conferencia negociadora se inició en febrero de 1978 y luego de tres sesiones entró en receso sin completar su trabajo.

En 1979, 1980 y parte del '81 se realizaron numerosas tratativas, tratando de limar las diferencias registradas anteriormente, manteniendo el criterio de mantener reservas como medio regulador del precio. Si bien en principio se consideró que técnicamente era factible lograr tal propósito, en noviembre de 1981, el Consejo, con renuencia, admitió que el proyecto carecía de sustento para continuar la negociación.

Esta decisión del Consejo condice en cierta manera con una opinión del señor Daniel G. Amstutz expresada en 1984 en ocasión de celebrarse el Simposio de "Centenario", en Ottawa en su carácter de subsecretario de Agricultura para "Programas Internacionales de productos".

Se manifestó contrario a los acuerdos con cláusulas de precio por considerarlos incompatibles con la orientación de mercados, que deben primar en el ambiente mundial.

Asimismo es interesante señalar que en la misma reunión el Dr. Gale Johnson de la Universidad de Chicago, al

disertar sobre la organización del comercio a fines de este siglo opinó que las nuevas propuestas no se hacían para facilitar un Acuerdo Internacional o lograr la liberación del comercio, si no porque los programas habían llegado a límites inaceptables de costo, que cálculos recientes hacen llegar a 275 millones de dólares.

Es indudable que si se tienen en consideración los costos de los programas "Export. P.I.K.", "Acrecimiento de las Exportaciones" y la política seguida en años recientes por la C.E.E., se justifica el enfoque dado a la Rueda Uruguay, especialmente en lo que se refiere a aperturas de mercado y gradual eliminación de los subsidios a la exportación.

Las negociaciones han sido duras y los progresos hasta ahora pocos; pero como hechos algo alentadores pueden citarse el propósito de la C.E.E. de retirar para 1992 cerca de 2 millones de hectáreas del cultivo y de reducir en un modesto 3 % el precio garantizado para la cosecha 1990/91, cuando la producción excediera los 160 millones de toneladas.

En cuanto a Estados Unidos este ha presentado el 25 de octubre último una propuesta que cubrirá los aspec-

tos esenciales de las negociaciones agrícolas, exportaciones y medidas sanitarias y fitosanitarias.

Con respecto al acceso de mercados las barreras no arancelarias serían consolidadas, propone hacer reducciones sustanciales arancelarias durante 10 años y en el terreno de la competencia de las exportaciones, los subsidios, incluyendo los impuestos diferenciales, se eliminarían en un período de cinco años.

A un año del cierre de las negociaciones es prematuro pronosticar cuál será su resultado final. Pero sí se puede pensar, que la orientación dada a las negociaciones y los propósitos de menor intervención y menores regulaciones que se advierten, no sólo en la Argentina, si no también en la Unión Soviética, Canadá, Australia, en estos dos últimos países con respecto a sus Juntas de Granos, y también en forma muy incipiente en la C.E.E., alientan la esperanza de ver un Mercado de Granos más racional y efectivo.

De alguna manera estos acuerdos han representado el signo de cada época y en el futuro será el desafío de la unión de las dos Alemanias, que hoy no parece tan lejano.